

# 浅议政府职能创新

许建民

**摘 要** 政府职能创新是当前中国深化行政管理体制改革的核心。加强宏观调控和管理能力,建设引导型政府;强化政府服务职能,建设服务型政府;制定规则、加强制度建设,建设法治型政府;转移政府社会管理职能,建设有限的、责任型政府等是政府职能创新的重要内容。

**关键词** 政府职能 创新

十六大报告提出要深化行政管理体制改革,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。然而,我国多次政府改革给人一种印象,似乎政府改革就是机构的撤并、冗员的裁汰,政府职能转变谈了十几年,但并没有真正地落到实处,还在“翻烧饼”。政府改革不是缩减政府规模的同位语,单纯的缩减政府规模就好比在一堆沙子中去掉一堆沙子,其结果还是一堆沙子。<sup>①</sup>因此,政府职能创新是当前我国深化行政管理体制改革的核心,对于提高我国行政管理的效率和质量至关重要。江泽民同志曾指出:“要进一步转变职能,推行政企分开、政事分开,减少对微观经济活动的直接干预,充分发挥市场配置资源的基础性作用,强化企业的主体地位。要整顿和规范市场经济秩序,建立和健全法制、诚信和公平竞争的市场环境。”<sup>②</sup>从市场经济发展和体制完善的需要来看,政府职能创新依赖于政府管理多方面的改革与创新。

## 一、加强宏观调控和管理,建设引导型政府

在经济全球化的新环境、新形势下,政府职能不再是“守夜人”,虽然政府不应参与经济的微观活动,但是要重视加强经济的宏观调控。实践证明,一个国家的经济发展离不开政府的宏观调控和管理。新加坡实行的是自由市场经济,但政府的作用同样体现在经济生活的若干方面,政府采取多方面的宏观调控措施,较好地实现政府作用和市场调节的结合。正如新加坡学者林

·琳达所说,新加坡的经济成就“是新加坡政府伸得长长的干预的手捏成的”。<sup>③</sup>亚洲金融危机后,韩国政府采取一系列强有力的政策,使韩国再现繁荣。同样地,中国政府实施了以积极财政政策为主要内容的一系列宏观调控措施,保证了经济持续稳步发展。然而,20世纪90年代,对于昔日因经济持续高速增长而风靡全球的日本来说,却是“失去的十年”。造成今天日本经济低迷不振、持续衰退的原因是多方面的,但日本政府未能审时度势,采取宏观调控措施驾驭经济,显然是一个主要原因。可见,对于正处于转型时期的中国来说,要经受住由于经济全球化带来的巨大冲击的考验,离不开一个强有力的政府的帮助。中国政府应当是“强政府”,必须具有较强的宏观调控和管理能力,建设引导型政府。

具体讲,要做到以下几个方面:首先,政府要围绕国民经济总量平衡和国民经济整体素质的提高,制定和实施以中长期发展战略为主的指导性计划,引导国民经济的发展方向;要通过制订有效的产业政策及发展计划,明确地告诉国内外的投资者哪些产业属政府鼓励性的,哪些属限制性的,哪些属禁止性的,变指令性的计划为指导性和劝告性的计划,从而使投资者避免盲目投资而造成失误。<sup>④</sup>其次,政府要实行稳健的宏观财政和货币政策,保持社会总需求和总供给的平衡,防止经济过热或过冷,促进经济的可持续发展;要采取

诸如转移支付等其他配套政策,支持西部地区的经济发展,缩小区域差距。第三,建立健全开放经济条件下的宏观经济管理机制,积极稳妥推进利率、汇率和其他经济参数的市场化,形成以市场调节机制为基础的高效和开放型宏观经济管理体系,增强其应变和防范风险能力。<sup>⑤</sup>最后,面对更加频繁的资本流动和与国际金融市场更加紧密的联系,必须加快金融电子化进程,优化金融资源配置,依法加强金融监管,建立金融风险预警指标体系,防范和化解金融风险,避免感染国际金融危机,保障国家财经安全,使金融更好地为经济社会发展服务。

## 二、强化政府服务职能,建设服务型政府

从产业分类的角度看,政府是第三产业,政府本身就是一个服务部门。政府存在的目的在于对公众的需要给予充分的回应。依据公共管理之目的和要求,政府再造,最重要的在于要塑造一个具有公共服务精神的政府。自20世纪90年代来,各国政府掀起一场以塑造服务型政府为核心的政府再造运动。例如,美国1994年的“顾客至上”(putting customer first)政府,英国1991年的“公民宪章”(the citizen's charter)。<sup>⑥</sup>经济合作与发展组织(OECD)的报告明确强调了政府为企业提供商业环境并影响其竞争力的作用。因此,建立一个服务型政府,应当是中国政府入世后再造的战略目标。弱化权力意识,强化服务意识,是政府职能创新的思想前提。政府部门应强化服务观念,从“管”字当头转向“服务”至上,从过去的“以政府为中心”向“以满足公众需求为中心”转变,逐步培养为社会、为企业服务的精神,增强服务功能。<sup>⑦</sup>当前,政府应切实转变职能,为企业应对我国入世这样一种全新的环境提供良好的外部服务,尤其是信息服务,给予政策上的指导,使企业能够运用WTO的争端解决机制来保护自己,提高企业的竞争力。“政府应致力于做好企业的‘后勤服务’工作,在非生产领域给予企业全面的支持,减少企业的‘后顾之忧’,使企业在非生产领域的资源损耗降低到

最低线。除了一些政府的经济优惠政策以外,政府可以开发的一项重要职能就是提供信息服务。”<sup>⑧</sup>

为适应新形势的需要,各级政府要把及时不断分析国内外商品市场和资本市场的信息变化,作为政府研究的重要内容,为企业参与竞争、避开风险提供准确的信息和适时的指导;要进一步改革行政审批制度,落实中央关于减少行政审批的政策,做到政府行为公开化、规范化;加快建设和完善电子政府,实现政府管理的信息化、电子化,提高行政效率,促进政府部门的职能由管理型向服务型转变;尤其重要的是,政府官员要真正摒弃“官本位”的观念,树立良好的服务理念,努力实践“三个代表”。此外,按照WTO规则要求,我国入世以后,凡涉及货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护以及与贸易有关的投资措施的法律、法规、规章和其他政策措施,都要集中在官方刊物上公开发布。而且,有关的法律、法规、规章和其他政策措施制定后实施前,如果WTO成员提出要求,我们就有义务向其提供,真正做到公正透明,依法行政。<sup>⑨</sup>因此,政府应设立或指定咨询点,建立和完善政府信息咨询机构,加快政务信息化建设,通过在线服务,为国内外企业提供信息、咨询服务,提高政府效能和管理水平。

## 三、制定规则、加强制度建设,建设法治型政府

市场经济是一种市场机制对资源配置起基础性作用的经济运行方式,在实现社会资源的合理配置中发挥着巨大的作用,但是,由于各市场主体内在利益的驱动,市场自发调节的盲目性以及市场信号反应迟滞等原因,“市场机制自身并不足以实现所有的经济职能”,<sup>⑩</sup>即“市场失灵”(Market Failure)。“市场失灵被认为是经济发展和繁荣的主要障碍,政府的责任是矫正市场失灵”。<sup>⑪</sup>在我国目前市场机制尚未充分发育的时候,政府要肩负更多的经济功能。东亚的经验表明,以经济发展为己任,“亲市场”的政府,能极大地促进经济的发展。政府职能的重点是制定规则,当好裁判。正

如米尔顿·弗里德曼(M·Friedman)所说:“政府的必要性在于,它是竞争规则的制定者,又是解释强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”<sup>⑬</sup>

市场经济是契约经济,通过契约使各市场主体据以实现财产转移交换,而契约经济的关键是必须遵循自愿、平等、诚信的原则,并通过法律予以保障。政府改革,法律不能缺席。政府的角色不再是用政策看管企业,而是用法律监护市场。因此,政府必须发挥自身的行政权威,制定各种法规和市场规则,以明确产权关系,规范市场主体的行为,维护市场秩序,确保市场交易和市场竞争的公正和效率。然而,我国现在各地各部门往往根据自身的需要制定法规规章,实行地方保护主义政策,造成规则的多元化,这与我国要建立一个统一开放、竞争有序的市场体系是相悖的。对此,政府担负着十分重要的责任。政府要树立宪法和法律在国家政治和社会生活中至高无上的地位,确立宪法和法律的绝对权威。应当在《宪法》和《立法法》的基础上,进一步明确划分中央与地方政府的立法与行政管理权限,在充分发挥地方政府积极性、主动性和创造性的基础上,加强中央政府权威;加强中央政府对地方政府的立法和行政监督,及时发现和撤销地方政府制定的与国家法律、法规相违背的地方性法规、规章和政策,保障国家法制统一和政令畅通;应当尽快制定《反垄断法》,修订和完善《反不正当竞争法》,以法律手段遏制地方保护主义倾向,保证国内市场的统一与完整;同时,加快行政程序立法,规范行政权力,按规章办事,做到公正公平,确立“违反法定程序即导致行政为无效”的原则,以加强司法权力对行政权力的制约和监督。<sup>⑭</sup>总之,政府要通过加强市场的建设和制度管理,整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系,以法律制度界定和保护产权,打破行业垄断和地区封锁,创造各类市场主体平等使用生产要素的环境,建立统一开放和公平有序的市场体系,促进商品和生产要素在全国市场自由流动,切实落实依法治国,做到依法

行政。

#### 四、转移政府社会管理职能,建设有限的责任型政府

中国政府原是一个全能主义政府,权力很大,对社会事务什么都管,“从摇篮到坟墓”。这样难以提高社会管理的效率和政府的管理能力。这次“非典”事件发生之初处理不善,暴露出中国行政管理体制的弊病。“如果政府缺乏足够的回应性和责任心,如果政府形成独立的利益,人民就会感到政府违反了社会契约所赋予的责任,就会失去对政府的信任。”<sup>⑮</sup>中国政府应从“非典”爆发中吸取教训,单靠行政手段难以处理市场经济中经常会出现的不确定性。中央政府应给地方政府以更多的自主权,要给NGO(非政府组织)等社会组织以更大的发展空间,充分发挥其作用。一个执政为民的政府应当在实践中提倡政府与公民的良性互动:政府为民服务,人民信任政府。危机预警信号是公共产品,政府不应当垄断。当各种危机出现时,除政府为主体外,应当允许和鼓励民众和各种民间社团的参与,发挥和调动他们的积极性。<sup>⑯</sup>邓小平同志曾深刻指出:“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事,这些事只要有一定的规章,放在下面,放在企业、事业、社会单位,让他们真正按民主集中制自行处理,本来可以很好办,但是统统拿到党政领导机关,拿到中央部门来,就很难办。”<sup>⑰</sup>这就需要政府大胆地向“第三部门”分权,让他们承担更多的公共事务和社会服务,以弥补政府的不足。“第三部门”在满足弱势群体的需求,解决诸多社会问题等方面具有政府不可替代的作用。为此,中国政府应当更进一步地转移社会管理职能,凸显社会组织的作用,建设一个有限的责任型政府。

非政府组织、行业协会等社会组织是市场经济中政府、企业和个人之间新型关系的熔合点,是社会主义市场经济的一种润滑剂。政府在职能创新过程中应部分职能转移或委托给社会组织。它们把国家的经济

法规政策与行业特点结合起来,通过制定行业规章制度和咨询指导,来帮助企业等经济实体从事微经济活动,既避免了政府对微观的行政干预,又可弥补单个企业自身力量的不足,起到防止垄断、维护市场秩序的作用。

因此,各级政府必须进一步完善相关政策,鼓励和支持社会组织按照市场经济运行规则完善自身;要在依法通过资格认定,依据市场原则加强行业自律的同时,建立完备的管理机制;要创造条件,认真清理、整顿“官办”的中介组织,实现“政中分离”,推动中介组织职能的市场化,使其具备相对独立的社会地位,公开、公平地开展其中介服务,从而不断提高服务质量和效率,为企业、公众和社会提供及时的、准确的信息和周到的服务。当前,我国的行业协会等社会组织应发挥以下作用:第一,信息服务职能。提供以市场信息为主的各类经济、技术、政府情报等信息。第二,协调职能。包括政府与企业之间、政府与公众之间、社会组织内部的协调等方面。第三,作为反倾销、反补贴申诉的提诉人,帮助企业应诉。第四,抢先制定各类市场进入标准。第五,帮助企业开拓国际市场,加强与国外行业组织的联系。美国橘柑协会的做法值得我们借鉴。美国柑农一般来讲只管种植和收获,其他工作,如技术培训、种苗培育和推广、商标的申请注册、广告的设计刊发、海外市场的开拓等,全由橘柑协会承担。<sup>⑩</sup>

总之,在职能创新上,中国政府只有真正发挥和完善经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等方面的职能,才能建设廉洁、勤政、务实、高效的政府,更好地为社会主义现代化建设服务。

#### 注 释:

①[美]戴维·奥斯本等,摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].北京:中国人民大学出版社,2002年,第11—12页。

②江泽民同志在2002年2月25日省部级主要领导干部“国际形势与世贸组织”专题研究班座谈会上的重要讲话。

③陈乔之,曹云华,新加坡的宏观经济管理[M].广州:广东人民出版社,1992年,第3页。

④阮成发.WTO与政府改革[M].北京:经济日报出版社,2001年,第21页、第226—227页。

⑤王梦奎.经济全球化与政府的作用[M].北京:人民出版社,2001年,第79页。

⑥张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001年第368页。

⑦徐鸿武.我国进一步转变政府职能的主要任务[J].中国行政管理,2002年,第6期。

⑧王欣.加入WTO与政府职能的转变[J].学术论坛,2000年,第4期。

⑨杨景宇.“入世”与我国的法制建设,参见网址 <http://www.cng.edu.cn/ddcz/ddzs/7kjpg/shkx000005.htm>

⑩[澳]欧文·E.休斯.公共管理导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2001年,第112页。

⑪E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002年第36页。

⑫米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].北京:商务印书馆,1986年,第16页。

⑬同上5,第216—218页。

⑭同上11,第10页。

⑮张梦中.美国的危机管理系统及其在“非典”防范中的作用[J].中国行政管理,2003年第7期。

⑯《邓小平文选》第2卷.北京:人民出版社,1994年,第328页。

⑰张经.行业协会与中国入世——论加入WTO后行业协会对国内市场的保护作用[M].北京:工商出版社,2001年,第37—40页。

(作者单位:厦门大学政治学与行政管理学系)

(责任编辑:黄爱东)